



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

1ª Av. do Centro Administrativo da Bahia, 150 - Bairro CAB - CEP 41.745-901 - Salvador - BA - <http://www.tre-ba.jus.br/>

**PROCESSO** : 0011628-24.2025.6.05.8000  
**INTERESSADO** : COSUP/STI  
**ASSUNTO** : Aquisição de certificados digitais.

**PARECER nº 353 / 2025 - PRE/DG/ASJUR1**

1. Chegam os autos a esta Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos, com vistas à aquisição de *certificado digital tipo e-CPF A3 com validade de 36 (trinta e seis) meses, em nuvem, emitido por autoridade certificadora credenciada pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), emitido por órgão de Governo*, nos moldes descritos no Termo de Referência encartado sob doc. nº 3441662.

2. A unidade gestora do negócio (COSUP), por meio do doc. nº 3415580, registrou que a *"presente contratação destina-se a atender nova demanda da SOF, em razão da substituição dos servidores daquela Secretaria, considerando tratar-se de certificado digital essencial para o acesso ao SIAFI"*.

3. Direccionada a demanda à SGA, o processo foi enviado à COGELIC, para análise e instrução, com simultâneo retorno à STI/COSUP, vez que foi constatada a necessidade de se indicar *"a qual ID do PLANCONT 2025 se refere a contratação"* (doc. nº 3419088).

3.1. Em atendimento à diligência acima mencionada, a COSUP consignou (doc. nº 3423254):

"Embora exista contrato vigente que contempla o fornecimento dos certificados digitais, o referido item não foi incluído originalmente no PLACONT 2025, em razão da continuidade contratual à época do planejamento. Contudo, verifica-se que ainda há **crédito disponível** no referido contrato, o qual será utilizado de forma **parcial e escalonada**, considerando que o consumo do quantitativo contratado não ocorrerá de forma imediata.

Dessa forma, a **inclusão do item no PLACONT 2025 se faz necessária**, a fim de permitir a adequada previsão orçamentária e assegurar a continuidade do atendimento à demanda da unidade, especialmente diante da possibilidade de esgotamento da contratação vigente antes do encerramento do exercício."

4. Assim feito, em primeira análise aos autos, a COGELIC, fazendo remissão a ajuste anterior (processo SEI 0014082-11.2024.6.05.8000), providenciou a juntada do TR constante do doc. nº 3441662 e de orientações emanadas da Secretaria do Tesouro Nacional (docs. nºs. 3441908 e 3441973), ao tempo em que consignou (doc. nº 3179458):

"1. Trata-se da aquisição de certificados digitais junto ao SERPRO, consoante TR anexo (doc. 3441662).

2. Uma vez que foi aproveitado o mesmo ETP da contratação anterior, cujas pesquisas apontaram para a exclusividade do SERPRO para fornecimento dos certificados para utilização no SIAFI, acreditamos que esse panorama permanece. Vale salientar que o referido estudo apontou para outras soluções, dentre as quais a realização de um registro de preços, a qual, contudo, não atenderia a essa demanda em particular.

2.1. A justificativa para a contratação do SERPRO, especificamente, encontra-se pormenorizada no TR. Vejamos:

Tendo em vista a determinação Do Tesouro Nacional, COORD.-GERAL DE SISTEMAS DE INFORMATICA – STN, o acesso ao SIAFI, para os gestores financeiros e ordenadores de despesas, determinando só poderão assinar documentos no sistema quem possuir certificado digital emitido por órgãos de governo. (SERPRO, RECEITA, DEFESA e PRESIDÊNCIA), conforme determina CETIR GOV - CENTRO DE PREVENÇÃO CIBERNÉTICOS DO GOVERNO, ALERTA 07/2024.(<https://www.gov.br/ctir/ptbr/assuntos/alertas-e-recomendacoes/alertas/2024/alerta-07-2024>), e após pesquisa de preços realizados (SEI 0010545-07.2024.6.05.8000), chegou-se a conclusão que a única opção de aquisição possível é com o SERPRO.

2.2. Smj, mesma justificativa deveria constar do ETP, de modo a evidenciar o porquê de, no presente caso, a contratação não ser submetida a procedimento licitatório para esse tipo de certificado.

2.3. Nada obstante concordarmos com o aproveitamento do mesmo ETP da contratação anterior sempre que permanecerem as mesmas condições e soluções identificadas, a nosso ver caberia a atualização da estimativa preliminar de preços e do quantitativo necessário para atendimento à demanda atual da Administração, no mínimo.

3. Embora não dito no processo, o saldo do objeto do contrato em vigor já se esgotou, e este alcançará termo final em agosto do corrente, motivos que ensejaram essa nova contratação, a qual não foi prevista no PLANCONT. Desta feita a COSUP sinaliza a necessidade de 10 novos certificados.

4. Quanto ao TR, lembramos que se trata de bem de prateleira (o produto "certificado"), parcela preponderante da solução, com obrigação acessória de validação para o usuário (serviço), como já sinalizado no SEI 0014082-11.2024.6.05.8000 por ocasião da primeira contratação.

4.1. Verifica-se que nos referidos autos foi anexada orientação da Secretaria do Tesouro Nacional sobre as mudanças no processo de autenticação (login) no SIAFI, necessárias para melhorar a segurança e contornar as fragilidades identificadas no acesso ao sistema (doc. 2896205). Em nova consulta ao site constatamos que as orientações continuam as mesmas, e tratamos de anexar consulta atualizada neste processo (doc. 3441908). Nesse contexto, alertamos a unidade demandante para a necessidade de se atentar à correta instrução dos processos, especialmente quando a solução a ser adotada afastar a licitação, que é a regra, e demonstrar os motivos que justificam a contratação direta.

4.2. Vale destacar que à época também tramitou por este Tribunal o SEI 0011001-54.2024.6.05.8000, oriundo da Setorial Contábil do TSE, e que visava retransmitir mensagem da STN sobre as referidas mudanças. O doc. 2882615 anexado ao processo relaciona as autoridades certificadoras consideradas de governo e aceitas no acesso ao SIAFI (SERPRO, Receita Federal - Funcionários, Ministério da Defesa, Presidência da República, entre outras). Diante dessas informações realizamos, naquela oportunidade, pesquisa nos sites do Ministério da Defesa e da Presidência da República, a qual retornou as seguintes informações registradas no doc. 2899108:

4.1.1. Em consulta à página do [Ministério da Defesa](#) consta a seguinte informação:

**A Autoridade Certificadora do Ministério da Defesa (AC Defesa) tem como missão emitir e fornecer certificados digitais para o Ministério da Defesa (MD), bem como para as três Forças: Marinha do Brasil (MB), Exército Brasileiro (EB) e Força Aérea Brasileira (FAB).**

A AC Defesa é composta de uma Autoridade Certificadora Principal em Brasília, uma Autoridade Certificadora Reserva no Rio de Janeiro, uma Autoridade de Registro (AR) em Brasília e diversos postos de validação distribuídos em guarnições militares em todo o território nacional.

Diante dessa informação, smj não há que se falar em exclusividade do SERPRO para emissão dos referidos certificados.

4.1.2. Por sua vez, no site da [Presidência da República](#) se esclarece que:

Conforme [PORTARIA SA/SG/PR Nº 119](#), de 5 de fevereiro de 2021, a Autoridade Certificadora da Presidência da República - AC PR emite certificado digital para Pessoa Física - PF, Pessoa Jurídica - PJ e Equipamento/Servidor (SSL/https).

**Os certificados de PF e PJ são emitidos somente para servidores da Presidência da República, da Vice-Presidência da República e usuários de sistemas de interesse da Presidência da República com a devida autorização do gestor do sistema.**

Para ter acesso ao **Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal - SIDOF**, o usuário deverá ser cadastrado pelo Preposto do Órgão no sistema e possuir Certificado Digital emitido pela AC PR, desde que o cadastro tenha sido aprovado pela Subchefia Para Assuntos Jurídicos - SAJ/SG da Presidência da República.

4.2. Aduz-se das informações, portanto, que os certificados emitidos pelo Ministério da Defesa e pela Presidência da República não são comercializados, o que, à vista da informação da STN mencionada no item 4.1 acima, denota a exclusividade do SERPRO para fornecimento da solução em questão.

4.3. Ainda em relação à contratação anterior (SEI 0014082-11.2024.6.05.8000), lembramos que da pesquisa realizada pela SEAQUI (doc. 2846038), das 21 contratações identificadas, 19 tinham sido celebradas com o SERPRO, a maioria por dispensa em razão do valor, outras com apoio no art. 75, IX da Lei nº 14.133/2021 e uma por inexigibilidade de licitação com base no art. 74, *caput* da mesma lei. Além disso, foi listada uma contratação com a Receita Federal e outra com o Banco do Brasil, ambas com fundamento no art. 30, *caput* da Lei nº 13.303/2016.

4.4. A minuta de contrato de adesão disponibilizada pelo SERPRO consta do doc. 2912278, com fundamento no inciso IX do art. 75 da Lei nº 14.133/2021."

4.1. Ao final, enviou os autos à SEAQUI, *"para complementar a instrução"* e, ainda, *"verificar a compatibilidade dos preços propostos pelo SERPRO (doc. 3415469), com os que pratica perante outras instituições"*.

5. A SEAQUI, por seu turno, adotou as seguintes providências:

a) coletou preços praticados pelo SERPRO junto a outros órgãos da Administração Pública (doc. nº. 3465626);

b) realizou consulta acerca da regularidade do fornecedor (docs. nºs. 3465665 e 3465706);

c) elaborou planilha estimativa (doc. nº 3465643).

5.1. Ao final, concluiu pela vantajosidade do preço proposto, conforme Relatório contido no doc. nº 3465720.

6. Mediante doc. nº 3465822, a COGELIC sustentou a possibilidade da contratação direta, com base no art. 75, IX da Lei nº 14.133/2021, chamando a atenção para o contrato de adesão anexado aos autos (doc. nº 3415469, páginas 6 a 45)

7. Por meio dos docs. nºs. 3468664 e 3470397, a SECONTA e SEMARC informaram, respectivamente, a classificação contábil e a disponibilidade orçamentária para a despesa.

É o Relatório.

8. *Prima facie*, cumpre confirmar que, no bojo do processo SEI nº 0014082-11.2024.6.05.8000, opinamos pela contratação direta do SERPRO, seguindo a fundamentação legal abraçada na referida entidade (art.75, IX, da Lei nº 14133/2021), embora tenhamos afirmado do nosso particular posicionamento pelo enquadramento em hipótese de inexigibilidade de licitação, com base no art. 74, *caput*, do mesmo diploma legal (Parecer nº 388/2024 - doc. nº 2924299).

8.1. Julgando desnecessária a repetição do racional ali desenvolvido, até porque as atuais informações prestadas pela COGELIC demonstram não ter havido alterações do cenário, no particular, cumpre-nos observar que resta asseverado no doc. nº 3415469, página 3, que "*Caso o DEMANDANTE tenha interesse nas condições estabelecidas para a prestação desse serviço, não poderá alterar as condições contidas no documento do Termo de Adesão, ficando este ciente e autorizando a contratação no modelo apresentado*".

9. De qualquer modo, vejamos o que diz o art.75, IX, da nova lei de licitações:

"Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

**IX - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;"**

(destaques aditados)

9.1. Em suma, para que se legitime a contratação direta com base no dispositivo acima transcrito, é necessário que sejam observados os seguintes aspectos:

- a) o contratante deve ser pessoa jurídica de direito público interno;
- b) o contratado deve integrar a Administração Pública;
- c) o contratado deve ter sido criado para o fim específico do objeto pretendido pela Administração contratante;
- d) o preço contratado deve ser compatível com o praticado no mercado.

10. Nesse contexto, da leitura do [Estatuto do SERPRO](#), CAPÍTULOS I e II, julgamos que restam atendidos os requisitos acima, enumerados nas alíneas "b" e "c". Vejamos:

## **"CAPÍTULO I**

### **DA NATUREZA JURÍDICA, DA SEDE E DO FORO**

Art. 1º O Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, empresa pública, sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, vinculada ao Ministério da Fazenda, criado pela Lei nº 4.516, de 1º de dezembro de 1964, é regido pela Lei nº 5.615, de 13 de outubro de 1970, pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, regulamentada pelo Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, pelo presente Estatuto Social e pelas demais normas legais que lhe forem aplicáveis.

Parágrafo único. A empresa utiliza o nome fantasia Serpro.

Art. 2º O Serpro tem sede e foro em Brasília, Distrito Federal, atua em todo o território nacional e no exterior, e poderá criar regionais, escritórios, representações ou quaisquer outros estabelecimentos no país.

Parágrafo único. O prazo de duração do Serpro é indeterminado.

## **CAPÍTULO II**

### **DO OBJETO SOCIAL**

Art. 3º O Serpro tem por objeto social:

I - desenvolver, prover, integrar, comercializar e licenciar soluções em tecnologia da informação;

II - prestar assessoramento, consultoria e assistência técnica no campo de sua especialidade; e

III - executar serviços de tratamento de dados e informações, inclusive mediante a disponibilização de acesso a estes e a terceiros, desde que assim autorizado pelo proprietário.

Parágrafo único. Os serviços prestados pelo Serpro envolvem matérias afetas a imperativos de segurança nacional, essenciais à manutenção da soberania estatal, em especial no tocante à garantia da inviolabilidade dos dados da administração pública federal direta e indireta, bem como aquelas relacionadas a relevante interesse coletivo, orientadas ao desenvolvimento e ao emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços de maneira economicamente justificada.

Art. 4º São finalidades do Serpro:

I - contribuir para o êxito da gestão e da governança do Estado, em benefício da sociedade;

II - atender, prioritariamente, aos órgãos dos Ministérios:

a) da Fazenda;

b) do Planejamento e Orçamento; e

c) da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

III - aplicar as disponibilidades de sua capacidade técnica e operacional na execução dos serviços de sua especialidade que venham a ser contratados com outros órgãos e entidades;

IV - viabilizar soluções digitais para modernização e apoio à tomada de decisão, no âmbito da administração pública;

V - atuar no sentido de racionalizar, simplificar e viabilizar a acessibilidade às informações e soluções em tecnologia da informação destinadas ao setor público e à sociedade; e

VI - incentivar o desenvolvimento do setor de informática e de transformação digital em benefício do setor público e da sociedade.

§ 1º Para o alcance das finalidades previstas no caput deste artigo, o Serpro poderá importar e exportar soluções, celebrar contratos, convênios e parcerias com empresas nacionais e estrangeiras, órgãos e entidades de pesquisa e ensino e agências de fomento na área de tecnologia da informação, constituir consórcios ou joint ventures de natureza contratual, bem como contratar representantes comerciais para a divulgação e venda das soluções, na forma da lei.

§ 2º O Serpro poderá ter suas atividades, sempre que consentâneas com seu objeto social, orientadas pela União de modo a contribuir para o interesse público que justificou a sua criação.

§ 3º No exercício da prerrogativa de que trata o caput, a União somente poderá orientar a Companhia a assumir obrigações ou responsabilidades, incluindo a realização de projetos de investimento e assunção de custos/resultados operacionais específicos, em condições diversas às de qualquer outra sociedade do setor privado que atue no mesmo mercado, quando:

I - estiver definida em lei ou regulamento, bem como prevista em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-la, observada a ampla publicidade desses instrumentos; e

II - tiver seu custo e receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.

§ 4º Para fins de atendimento ao inciso II do § 3º, os administradores da Companhia deverão:

I - evidenciar as obrigações ou responsabilidades assumidas em notas explicativas específicas das demonstrações contábeis de encerramento do exercício; e

II - descrevê-las em tópico específico do Relatório da Administração.

§ 5º O exercício das prerrogativas de que tratam os §§ 1º e 2º será objeto da Carta Anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, prevista no art. 13, inciso I, do Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016."

11. No que toca à compatibilidade dos preços com *aqueles praticados no mercado* (alínea "d", acima), reputamos válida a pesquisa feita pela SEAQUI, pois, *in casu*, o "mercado" se restringirá aos órgãos da Administração Pública que, da mesma forma, precisam de acesso ao SIAFI.

12. Quanto ao Termo de Referência contido nos docs. nºs 3415081 e 3441662, verificamos que segue o padrão desta Casa e assemelha-se ao mesmo que consta do SEI nº 0014082-11.2024.6.05.8000 e embasou a anterior contratação (TR - doc. nº 2886619).

12.1. Nada obstante, cabe reforçar que o SERPRO segue, como regra, as linhas traçadas em seu contrato de adesão, consoante se vê em leitura às peças que compõem a proposta da referida entidade (doc. nº 3415469).

12.2. Ademais, acreditamos que a unidade demandante, conhecendo as nuances da contratação, sabe da adequação dos termos contratuais, aos quais estará sujeita esta Administração, com a compra em apreço.

12.3. De qualquer modo, vimos que as cláusulas formuladas pelo SERPRO atendem às essenciais exigências do art. 92, da Lei n. 14.133/2021

13. Ante todo o exposto, julgamos que poderá ser autorizada a aquisição de certificados digitais junto ao SERPRO, com base no artigo 75, IX, da Lei nº 14133/2021, nos termos ora propostos nos autos.

É o parecer, *sub censura*.

À ASSESD.



Documento assinado eletronicamente por **Silene Mascarenhas de Souza**, Assessor Jurídico, em 22/08/2025, às 11:48, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tre-ba.jus.br/autenticar> informando o código verificador **3473813** e o código CRC **75EFC576**.